

Distr.
RESTRINGIDA
E/CEPAL/R.308
6 de abril de 1982

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina



DEMOCRACIA Y POLÍTICAS NEOLIBERALES

Adolfo Gurrieri

Este documento ha sido preparado para el Seminario Internacional "Las políticas económicas y las perspectivas democráticas de América Latina en los años 80" que se llevará a cabo en Quito, Ecuador, del 19 al 23 de abril de 1982, organizado por el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) de la Friedrich Ebert Stiftung, con el auspicio del Gobierno de la República del Ecuador. Las opiniones que en él se expresan son de la exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen a la institución a la que pertenece.

INTRODUCCION

El objeto de este ensayo consiste en presentar un conjunto de ideas sobre la relación entre democracia y políticas neoliberales que pueda servir para orientar el intercambio de puntos de vista sobre este controvertido tema. Tomando en consideración la amplitud del mismo y la diversidad de enfoques a partir de los cuales podría ser examinado se adoptó en este escrito una estrategia de abordaje que intenta recuperar de manera ordenada al menos los principales de aquellos enfoques. En efecto, las reflexiones sobre democracia y políticas neoliberales pueden ser ordenadas como si constituyeran un sistema de capas superpuestas -desde las más generales hasta las que penetran en el examen de los casos concretos- que se influyen e interpenetran mutuamente. Así, fué imprescindible comenzar planteando las hipótesis más difundidas que vinculan a la democracia con la modernización (Sección I), entendiendo a ésta como el proceso más general de transformación histórica, para descubrir de qué manera ésta puede afectar la emergencia, consolidación o destrucción de aquélla. En un nivel de menor generalidad, se analiza posteriormente la vinculación de la democracia con el desarrollo económico y social, considerando tanto sus rasgos generales como los que lo caracterizan cuando se lleva a cabo dentro de una organización económica capitalista. Una vez situado este marco general se presentan algunas interpretaciones especialmente penetrantes sobre la influencia que el modo en que se ha llevado a cabo la modernización y la forma peculiar en que funciona el capitalismo en América Latina han tenido sobre la democracia.

Acercando el lente aún más a la historia de nuestra región (Sección II) se analizan algunos de los fenómenos más sobresalientes de las últimas décadas como la crisis de los regímenes oligárquicos, la emergencia en algunos casos de regímenes reformistas y populistas, y la posterior crisis de estos últimos, que sirve de sustento y justificación a algunas de las experiencias más recientes y profundas de aplicación de políticas neoliberales; en este punto el proceso de penetración teórica ha llegado al nivel de máxima particularidad pues lo que se tiene ante la vista son ya los casos nacionales recientes. Sin embargo, en este nivel se corre el peligro

/de perderse

de perderse en las particularidades concretas de cada uno de ellos de modo que pareció necesario elevar el nivel de abstracción para poner de relieve los rasgos típicos y comunes del paradigma liberal, a fin de poder formular algunas proposiciones sobre su relación con la democracia.

En la parte final (Sección III), sobre la base de las conclusiones que surgen de las dos anteriores, se formulan algunas ideas sobre la necesidad de fortalecer los ideales democráticos y de convertirlos en el punto de partida para una reorganización de la sociedad.

/I. DESARROLLO

I. DESARROLLO, CAPITALISMO Y DEMOCRACIA

1. Hace ya bastante tiempo que predomina en América Latina una evaluación pesimista acerca de la situación actual y las perspectivas de la democracia en la región, que es coincidente en buena medida con una circunstancia histórica donde gobiernos autoritarios coexisten con democracias que, contrastadas con el modelo ideal, resultan formales, limitadas o manipulables; una situación semejante se manifiesta en la teoría política que tampoco estimula demasiado el entusiasmo.

Esta evaluación fue un poco distinta años atrás. En efecto, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta principios de la década de los años sesenta se vió con mayor optimismo el futuro de la democracia en la región como consecuencia de la difusión de una idea según la cual los países de América Latina estarían en camino hacia el establecimiento de sistemas democráticos gracias al impulso brindado por el desarrollo económico y social; las crisis y retrocesos que mostraban los procesos políticos nacionales debían ser interpretados como manifestaciones propias de la transición hacia aquel objetivo. Diversos factores contribuyeron a la difusión de esta idea entre los cuales destacaban la revitalización de la fé democrática provocada por el triunfo militar sobre el fascismo, las luchas contra la dictadura que se libraban en algunos países, y el predominio en el pensamiento político norteamericano -tanto el académico como el vinculado a las relaciones exteriores con América Latina- de la creencia que el desarrollo económico y social promovería la democracia y que ambos, en conjunto, constituirían la barrera más sólida frente al comunismo.

Algunos autores que analizaron la vinculación entre desarrollo económico y político desde un punto de vista estructural en distintas situaciones nacionales -por medio de indicadores tales como grado de industrialización, nivel de ingreso por habitante, estabilidad de las instituciones democráticas, regularidad en las elecciones, grado de violencia política, etc.- confirmaron su evidente correlación. Otros

/creyeron ver

creyeron ver en la historia de América Latina la ratificación de que el proceso político podía ser concebido como una marcha hacia la formación y consolidación de las instituciones liberal-democráticas; a través de sucesivas etapas aquel proceso se encaminaría hacia la participación política de toda la población.

Todos ellos se basaban en la tesis general de que el desarrollo económico y social es favorable a la democracia pues mejora el nivel de vida, brinda seguridad económica, aumenta la tolerancia y la racionalidad, reduce la desigualdad social, integra a las clases en una cultura nacional, amplía los estratos medios, etc., contribuyendo así a la difusión de actitudes y movimientos políticos que aceptan resolver los inevitables conflictos dentro de las reglas democráticas.

Sin embargo, algunos pensadores durante ese período -como Lipset ^{1/-} no dejaron de advertir la complejidad existente en las relaciones entre el desarrollo económico y social y la democracia, subrayando que aquella tesis general presenta evidentes limitaciones.

Por un lado, las condiciones económicas y sociales no pueden explicar todos los avatares de la democracia, pues sobre ella influyen también las instituciones y mecanismos políticos y los acontecimientos históricos que pueden sustentarla o debilitarla. Por otro, esas condiciones se correlacionan positivamente con la democracia cuando ya se ha alcanzado un alto nivel de desarrollo pero, durante el proceso que conduce a ese nivel, ellas pueden llegar a tener consecuencias negativas para la democracia; por ejemplo, cuando el desarrollo se lleva a cabo de manera incompleta, ineficiente, inarmónica o a una velocidad que produzca fuertes heterogeneidades económicas y sociales. Asimismo, tampoco se debería suponer que si el desarrollo económico y social favorece a la democracia, la pobreza generaría los movimientos y actitudes antidemocráticos; éstos se nutren en el resentimiento y la frustración producidos cuando la pobreza está acompañada de esperanzas insatisfechas de alcanzar una vida mejor.

^{1/} S.M. Lipset, El hombre político, EUDEBA, Buenos Aires, 1963, Primera parte.

Lo mismo podría decirse de G. Germani 2/, autor que contribuyó más que ningún otro durante aquellos años a que se percibiera el proceso histórico como un desarrollo hacia la democratización total. Si bien sostuvo que existía a su juicio esa tendencia principal, advirtió que no se trataba de un proceso lineal exento de retrocesos y conflictos; en cuanto a estos últimos subrayó en especial los originados por la incapacidad del sistema político para integrar a los grupos sociales movilizadas por el impulso del desarrollo económico y la modernización.

De todas maneras, tanto Lipset como Germani creían que las consecuencias negativas que el desarrollo económico y la modernización podían producir en la democracia eran propias del período de transición, caracterizado por desajustes y asincronías; una vez atravesado ese período, primaría la armonía y el mutuo reforzamiento entre aquellos procesos.

A principios de la década de los años sesenta, la crisis económica y política que atravesaban varios países de América Latina y la polarización ideológica impelida por la revolución cubana contribuyeron a desvanecer la esperanza en la democratización, difundiéndose una actitud más bien pesimista acerca de sus perspectivas; el pensamiento político adquirió entonces un aspecto lúgubre, como la ciencia económica en la época de Ricardo y Malthus.

2. Esta actitud pesimista se manifiesta en el pensamiento político de varias maneras, en especial a través de la revalorización del autoritarismo y de la atención que se presta a los obstáculos que a la democracia oponen tanto el proceso de modernización en general como el desarrollo capitalista en particular.

Los que han revalorado recientemente al autoritarismo se basan, paradójicamente, en las mismas tesis que en años anteriores habían alimentado las esperanzas en la democratización. Por un lado, concuerdan en que el desarrollo económico y social es una condición necesaria para establecer democracias vigorosas y estables; por otro, aceptan que durante el

2/ G. Germani, Política y sociedad en una época de transición. E. Paidós, Buenos Aires, 1965, Cap. 5.

proceso que lleva hacia esos objetivos se producen desajustes, inestabilidades y crisis producidas por el mismo desarrollo, sobre todo el social, que a través de la expansión de la urbanización, la educación y los medios de comunicación genera e impulsa expectativas y presiones que suelen desbordar las posibilidades económicas y políticas; la desproporción entre las demandas de los grupos sociales y la capacidad del sistema para satisfacerlas sería la fuente principal de las frustraciones y las crisis, con la consiguiente secuela de inestabilidad política. En otras palabras, la inestabilidad política sería un rasgo habitual en los países que están tratando de mejorar su nivel general de desarrollo, pero ella traería aparejadas consecuencias negativas sobre el ritmo de ese proceso, que por su misma índole requiere una actividad sistemática y prolongada. El corolario es evidente: la secuencia estratégica en que habitualmente se colocan los procesos económico, social y político debería reordenarse a fin de asignar la máxima prioridad al desarrollo político, que debería tener por objetivo central no una mayor democratización sino la construcción de órdenes políticos estables y eficaces -en suma, gobiernos "fuertes"- que pudieran llevar adelante de manera continuada la actividad que necesita el desarrollo, sobre todo el económico. Esta idea de que el paraíso democrático requeriría el purgatorio autoritario, expuesta entre otros por S. Huntington,^{3/} ha ganado muchos adeptos entre aquellos que, como ciertos técnicos y burócratas, quisieran desempeñar sus papeles e imponer sus criterios sin el control popular que inevitablemente implican las instituciones democráticas.

De todas maneras, el autoritarismo que recomiendan aplicar estos teóricos se refiere sólo al período de la transición, donde se concentran los conflictos; las esperanzas democráticas no serían eliminadas sino postergadas. Pero en años recientes, han vuelto a cobrar fuerza las teorías que afirman que la relación entre el desarrollo económico y social y la democratización no sólo es problemática durante la transición sino en cualquier etapa, como consecuencia de fenómenos generados por su propia dinámica.

^{3/} S. Huntington, El orden político en sociedades en cambio, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1973.

Por ejemplo, el citado G. Germani destina uno de sus últimos ensayos 4/ a resaltar la ambivalencia de la sociedad moderna respecto de la democracia; su tesis central es que si bien los principios que rigen este tipo de sociedad han servido de base a la democracia, también la han obstaculizado, impidiendo su surgimiento o destruyéndola cuando ya existía. El problema principal se plantea entre los procesos de racionalización y liberalización -principios esenciales del desarrollo económico y la modernización- y la democratización. Por un lado, es indudable que aquellos procesos son condiciones necesarias para la emergencia y funcionamiento de la democracia; sin hombres libres que orienten su conducta de acuerdo a los dictados de la razón no hay posibilidad de que exista una democracia plena, pues ella se basa en la libre elección y decisión de individuos racionales. Por otro, esos mismos procesos tienen una tendencia immanente a someter todos los principios que rigen la vida humana al libre albedrío, modificándolos de acuerdo a los dictados de aquellas voluntades autónomas; esta tendencia a la crítica permanente de los principios existentes ha servido para desmoronar los sistemas políticos tradicionales resquebrajando sus criterios de legitimidad, pero también puede volverse en contra de los sistemas políticos que, como la democracia, son en buena medida una creación de la libertad y de la razón.

En otras palabras, toda sociedad requiere para su funcionamiento estable de un "núcleo prescriptivo", de un "acuerdo sobre los fundamentos", que establezca los principios que ordenan e integran la vida social; pero el proceso de secularización es creciente, se expande a todos los planos de la vida humana y, en casos límite, afecta al núcleo prescriptivo y crea conflictos que superan los mecanismos de control provocando situaciones políticas de alta conflictividad cada vez más frecuentes que conducen a soluciones autoritarias, mediante las cuales se procuraría restablecer el mínimo de integración requerido para el funcionamiento de la sociedad, reduciendo la participación política de la población.

4/ G. Germani, "Democracia y autoritarismo en la sociedad moderna", Crítica y Utopía, Nº 1, Buenos Aires, 1979.

Estas tesis, derivadas de preocupaciones filosóficas sobre los excesos de la razón, se unen a otras de filiación cercana que hacen hincapié en los peligros que para la democracia encierran las crecientes tendencias hacia la burocratización y tecnocratización de las actividades políticas;^{5/} si bien estas últimas tesis han sido formuladas en especial para los países más desarrollados, no dejan de tener importancia para América Latina donde en años recientes aquellas tendencias se han vigorizado al calor de los regímenes militares.

El rasgo común de todas ellas es que no creen que los problemas de la relación entre el desarrollo económico y social y la democracia se limiten a la transición sino que afirman, por el contrario, que cuanto más amplia sea la expansión de aquellas tendencias mayores serán los peligros que la democracia deberá enfrentar. De hecho, rehabilitan otra vez la figura de Hobbes y su creencia desesperanzada en la inevitabilidad del autoritarismo.

3. Otra parte importante de la reflexión política reciente sobre la democracia ha girado en torno a la relación entre ella y las estructuras económico-sociales de naturaleza capitalista, tratando de encontrar en esa relación las causas de los problemas que aquélla enfrenta. Por cierto, es innegable que a menudo las instituciones democráticas han encontrado un suelo favorable en las estructuras capitalistas, pero sería ingenuo creer que ello siempre ha sido así o será así una vez alcanzado cierto nivel de desarrollo económico. En este sentido, el peso teórico de las experiencias inglesa y americana siempre ha sido considerable, a pesar de la existencia de tantos ejemplos contrarios en los cuales el capitalismo ha coexistido durante períodos prolongados con regímenes no democráticos, como lo demuestra la historia de América Latina.

Son muchos los factores que influyen sobre el derrotero político de los procesos de desarrollo capitalista pero es indudable que los principales se ordenan en torno de la estructura de clases sociales y de poder que, a la vez, sirve de base e impulsa ese desarrollo. Desde este punto de vista se ha sostenido a menudo la tesis de que cuando ese desarrollo es liderado por una vigorosa burguesía urbana la democracia tendría mucho

^{5/} Sobre este punto véase los escritos de José Medina Echavarría, en especial "La planificación en las formas de la racionalidad", incluido en el volumen Discurso sobre política y planeación, Siglo XXI Editores, México, 1972.

mayores probabilidades de imponerse; sin embargo, la cuestión no se decide solamente en las ciudades. En efecto, también tiene fundamental importancia el tipo de relaciones sociales que se establece en el agro a consecuencia del impulso del desarrollo capitalista pues, como ha mostrado B. Moore 6/, existen tipos de relaciones sociales agrario-capitalistas que son francamente negativas para la democracia. Cuando las relaciones sociales agrarias se organizan para responder a los estímulos expansivos mediante algún sistema represivo de la fuerza de trabajo -el ejemplo supremo es, quizá, la plantación esclavista- requieren el apoyo de un Estado coercitivo que garantice la vigencia de ese modo de organización social, lo que reduce considerablemente las perspectivas democráticas; por el contrario, cuando el capitalismo agrario se orienta hacia una "liberación" de la fuerza de trabajo, tendería a favorecer la emergencia de formas políticas democráticas. Baste esta rápida referencia para recordar que el desarrollo capitalista no conduce de manera necesaria hacia la democracia, y que una parte importante de los factores influyentes para que así suceda se encuentra en el modo en que se estructuran las clases tanto urbanas como agrarias en las etapas iniciales de aquel proceso. Sin embargo, el análisis de las complejas relaciones entre el capitalismo y la democracia no se ha reducido a los problemas existentes en el punto de partida del proceso sino que también ha considerado aquellos que derivan de las disparidades estructurales existentes entre uno y otra. Así, se ha afirmado que las estructuras capitalistas se fundamentan en la desigualdad económica y social; por un lado, ella le sería necesaria para el funcionamiento de sus mecanismos de acumulación y, por otra, la reproducirían en su funcionamiento al distribuir los beneficios generados según los desiguales poderes de apropiación individuales (económicos, sociales y políticos). En estas condiciones, entran en colisión con los principios igualitarios sobre los que reposa la democracia, generando los conflictos que debilitan y a menudo destruyen a la democracia en las sociedades capitalistas.

6/ B. Moore, Los orígenes sociales de la dictadura y de la democracia, Ediciones Península, Barcelona, 1973.

/Además, los

Además, los conflictos en las sociedades capitalistas serían particularmente difíciles de solucionar por el énfasis prioritario que en esas sociedades se coloca sobre la procura de la riqueza; en efecto, cuando esa es la motivación predominante y, en última instancia, la satisfacción de la misma depende del poder que cada uno posee, no existe en principio barrera alguna que limite la lucha, excepto el poder de los demás.

La naturaleza que asumen los conflictos en las sociedades capitalistas pone de relieve otra vez un fenómeno que ya habían señalado algunos teóricos de la modernización: el despliegue del proceso de racionalización pone al desnudo las falencias de todos los principios de legitimidad política sobre los que descansa la dominación, pero dificulta considerablemente la aceptación generalizada de cualquier doctrina política justificadora del dominio en una sociedad de clases. Este es un punto capital, pues está en el trasfondo de todas aquellas teorías que insisten en que la inestabilidad política en las sociedades capitalistas -y las correspondientes "crisis de la democracia"- derivan de las dificultades que sus propios criterios estructurales básicos oponen a la vigencia de cualquier principio de legitimación.

Los principales principios legitimadores de la democracia en las sociedades capitalistas han girado en torno a criterios seculares mediante los cuales los miembros de la sociedad podrían concebirse a sí mismos como iguales, a pesar de las desigualdades que los separan.^{7/} Entre los criterios que han procurado erigirse en principios legitimadores debe mencionarse la sumisión ante las leyes del mercado, la igualdad ante la ley y la pertenencia a un mismo Estado nacional. Sin embargo, los conflictos entre las clases y el desarrollo de la conciencia política de los grupos subordinados han erosionado a menudo esos principios obligando a reforzar la legitimidad de estos sistemas mediante sus fundamentos económicos; en esos casos su legitimidad reposa -en última instancia- sobre el éxito económico; es decir, su capacidad para satisfacer las demandas de la población por un mayor

^{7/} C.B. Macpherson, La teoría política del individualismo posesivo, Editorial Fontanella, Barcelona, 1970; también C. Offe, "Dominação política e estruturas de classes: contribuição à análise dos sistemas sociais do capitalismo tardio", en W. Vogt (et. al.) Estado e capitalismo, Ed. Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro, 1980.

bienestar. Sin embargo, este reforzamiento de la legitimidad política por medio del desarrollo económico encierra también sus propios peligros; por un lado, aumentan las consecuencias políticas negativas de las crisis económicas ya que éstas afectan la legitimidad del sistema y, por otro, alimentan el proceso mutuamente reforzado de desarrollo económico y expectativas crecientes, que parece estar por detrás de la "sobrecarga de demandas" y del fenómeno inflacionario que aquejan a muchos países capitalistas tanto centrales como periféricos. 8/ En estas circunstancias, los observadores más críticos se orientan hacia la búsqueda de los mecanismos institucionales mediante los cuales esas demandas son controladas y restringidas -en especial, a través de los partidos políticos y el parlamento- y, asimismo, los procedimientos utilizados para producir una cuota conveniente y funcional de apatía política en la población. En suma, la democracia puede encontrar en la sociedad moderna en general y en la capitalista en particular algunos elementos favorables a su emergencia y desenvolvimiento a la par que otros le son francamente negativos, obligándola siempre a una existencia llena de tensiones y conflictos.

4. La apretada síntesis de planteamientos generales sobre la democracia que se ha presentado en las páginas anteriores puede servir de telón de fondo a algunas de las interpretaciones más penetrantes que se han hecho en América Latina sobre estos problemas, las que siempre han girado en torno a la relación que ella tiene con el desarrollo, ya sea que se lo defina de manera genérica o subrayando su carácter capitalista, utilizando una amplia perspectiva espacio-temporal u otra más concentrada en los problemas peculiares de las últimas décadas o años en algunas circunstancias concretas.

Desde el amplio punto de vista que le brinda la historia de América Latina, Medina Echavarría sugiere algunas hipótesis dignas de ser tomadas en consideración.9/ A su juicio, la comprensión de la situación actual

8/ D. Bell, The Cultural Contradictions of Capitalism, Basic Books, New York, 1976, esp. Cap. 6.

9/ José Medina Echavarría, Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico, CEPAL, Santiago de Chile, 1963.

y perspectivas de la relación entre desarrollo y democracia debe basarse en el análisis de la naturaleza de la estructura tradicional, su transformación y los fenómenos complejos que de todo ello se derivaron. Como toda estructura, la que sustentó a la América Latina independiente se basó en tres soportes fundamentales: materiales, espirituales y políticos. El principal soporte material estuvo constituido por la hacienda que fue a la vez unidad de producción económica, forma de propiedad, núcleo de poder político-militar, eje de una estructura familística y apoyatura de una forma de vida; sobre la base de este soporte -y con el apoyo de los centros mineros y las ciudades- se organizó la economía y la sociedad de América Latina durante buena parte del siglo XIX. El principal soporte espiritual estuvo constituido por el ideario liberal-democrático, que creció en la oposición al absolutismo de la metrópoli y se constituyó en núcleo de la doctrina independentista. Por cierto, entre ambos soportes existió una contradicción profunda que fue la raíz de los graves conflictos y de la debilidad que siempre ha padecido aquel ideario en América Latina; de todos modos, es el único que ha ejercido una influencia profunda y prolongada hasta convertirse en el más arraigado principio de legitimidad política. La contradicción entre los fundamentos material y espiritual afecta a la estructura política, la que sin embargo logra consolidarse en muchas circunstancias históricas gracias al compromiso de los grupos conservadores y liberales en pugna; compromiso que se manifiesta en la integración de los núcleos dirigentes en los ámbitos material, espiritual y político.

El ocaso de la estructura tradicional comienza cuando se debilitan sus soportes: la hacienda se "comercializa" modificando sus funciones económicas, sociales y políticas; el ideario liberal-democrático entra en crisis provocando una profunda "disolución ideológica"; y, sin la ayuda de los otros soportes, la estructura política tradicional también se desmorona. La cuestión crucial para Medina es que el ocaso de la estructura tradicional no ha dado lugar a la reconstrucción de nuestras sociedades sobre nuevos fundamentos, pues no han logrado establecerse principios claros que ordenen la vida material, espiritual y política; en estas condiciones predomina la confusión, el conflicto entre principios contrapuestos, la carencia de derroteros claros y las crisis económicas y

/políticas. La

políticas. La causa principal que está en el trasfondo de esta cuestión crucial es que no han aparecido las clases o grupos sociales capaces de liderar y orientar a nuestras sociedades, tomando las riendas de la transformación; la vieja oligarquía, las clases medias, las masas populares, los movimientos de izquierda y los militares han demostrado incapacidad de liderazgo económico, espiritual y político a la altura de las circunstancias. El hecho de que los "soportes de la modernidad" no hayan podido afirmarse depende en buena medida de que coexisten y se combinan con los soportes tradicionales dando lugar a sociedades heterogéneas, incapaces de definir con claridad y firmeza los criterios de su organización. En consecuencia, aunque el ideario democrático siga siendo, en última instancia, el único que brinda principios de legitimidad aceptables, no puede consolidarse institucionalmente para servir de base a sistemas eficaces y legítimos de organización política.

En sus últimos trabajos Raúl Prebisch 10/ también se formula las cuestiones centrales relativas a la relación entre desarrollo y democracia en América Latina, pero lo hace situándose en una perspectiva distinta a la de Medina Echavarría pues considera que esas cuestiones sólo pueden ser develadas si se colocan en primer plano los mecanismos que rigen la estructura y dinámica del capitalismo periférico. Este tipo de capitalismo se caracteriza en principio por el hecho de que los estratos superiores apropian y retienen una parte considerable del excedente generado por el

10/ Raúl Prebisch, Capitalismo periférico. Crisis y transformación, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

desarrollo económico, gracias en especial a su poder económico y político, al control de los mecanismos monetarios y a la existencia de una oferta abundante de fuerza de trabajo. En estas condiciones, aquellos estratos pueden imitar las pautas de consumo de los países centrales, lo que orienta la estructura económica hacia la satisfacción de esa demanda y reduce el potencial de acumulación de capital reproductivo. Este tipo de organización económica requiere como fundamento una distribución desigual del poder y del excedente económico y, como consecuencia de su funcionamiento, reproduce una sociedad desigual donde el consumo privilegiado de los estratos superiores coexiste con el infraconsumo de una proporción considerable de la población.

Estos son los rasgos esenciales que definen la estructura y funcionamiento del capitalismo periférico, aunque ellos se manifestaron de manera más nítida en las primeras etapas de su formación histórica. Ello es así porque en etapas ulteriores de su desenvolvimiento surgen fuerzas, impulsadas en buena medida por el proceso de democratización, que procuran compartir el excedente y reorientar su funcionamiento. Por un lado, emergen nuevos grupos con la aspiración de compartir los frutos del desarrollo, debido a los cambios económico-sociales que el desarrollo económico-social y la democratización traen consigo; por otro, gracias también a esos cambios, y a su propia dinámica, se expande el aparato estatal, exigiendo una porción del excedente.

La consecuencia principal de estos procesos es que se desata una "pugna distributiva" en torno a la apropiación del excedente durante la cual cada uno de los grupos utiliza los recursos de poder a su alcance para mejorar su posición relativa; en estas condiciones los mecanismos reguladores tradicionales de la autoridad monetaria son ineficaces para enfrentar la situación pues si amplían la oferta monetaria para satisfacer las presiones estimularían la espiral inflacionaria, y si aplican una política restrictiva las presiones tendrían que satisfacerse con el excedente apropiado por las empresas lo que, más allá de cierto límite, afectaría la acumulación y el crecimiento.

/En síntesis

En síntesis, su propio desenvolvimiento conduce al capitalismo periférico hacia la inflación social o la recesión -o hacia ambas a la vez, como cuando la restricción monetaria se combina con la indisciplina fiscal- generando crisis económicas y políticas que ponen en evidencia la incompatibilidad que existe entre los principios que rigen al capitalismo periférico y las tendencias igualadoras de la democratización. Alcanzado ese punto la democracia suele perder la partida pues se imponen regímenes autoritarios que procuran restablecer coercitivamente las bases de funcionamiento del capitalismo periférico.

II. EL PARADIGMA LIBERAL; NATURALEZA Y RESULTADOS

1. Las hipótesis generales que se acaban de presentar son imprescindibles para configurar el marco en el cual debe situarse la reflexión sobre democracia y política económica neoliberal, pero resultan insuficientes si se desea abordar ese objeto de análisis con un mayor grado de concreción. La mayoría de aquellos que han retornado al análisis de la historia latinoamericana de las últimas décadas en procura de ese mayor grado de concreción han sugerido casi siempre la siguiente hipótesis: los regímenes autoritarios más recientes en América Latina -de los años sesenta y setenta- y la aplicación de una política económica neoliberal constituyeron una reacción ante la crisis económica de las estrategias basadas en la industrialización sustitutiva y la crisis política de los regímenes reformistas y populistas; estas últimas estrategias y regímenes constituyeron, a su vez, una respuesta a la crisis económica y política de los regímenes oligárquicos.

La hipótesis es sugerente, pero debe ser especificada. En principio, la continuidad y estabilidad política de la estructura de dominación oligárquica fué tanto mayor cuanto más firme fué la unidad y consolidación de la élite en el poder y menor el grado de diversificación económica y social impulsada por el dinamismo del sector exportador; este fenómeno tuvo la mayor importancia pues la respuesta que se produjo en cada país ante la crisis que comienza en 1929 y el tipo de política económica con que se la enfrentó dependieron en gran medida de la estructura de dominación /existente en

existente en ese momento en cada uno de ellos. En aquellos países en que era firme el control oligárquico y escasa la diversificación económica y social la respuesta ante la crisis y la guerra mundial consistió en adoptar políticas de emergencia para capear el temporal -padecidas en especial por los estratos desfavorecidos- que no implicaron reorientación alguna del patrón de desarrollo pre-existente (por ejemplo, en los países centro-americanos). En claro contraste con éstos están aquellos países en los cuales la crisis económica es enfrentada por estructuras políticas nuevas, que habían reemplazado a las oligárquicas, donde alianzas complejas de clases y grupos reformistas y populistas, impulsan estrategias de industrialización en las que el Estado juega un papel decisivo (Brasil, México, Chile). Finalmente, cuando la dominación oligárquica persiste, o incluso se reafirma con la crisis, pero se ha producido también una fuerte diversificación económica y social, la política económica, aunque indecisa, se orienta en última instancia hacia la industrialización, a la vez que se establecen posteriormente regímenes reformistas o populistas (Argentina). En consecuencia, aquella hipótesis inicial no se aplica a todos los países latinoamericanos, ya que algunos siguieron derroteros económicos y políticos distintos ante los desafíos de su propia dinámica política y de la provocada por los desequilibrios económicos externos. 11/

Otra especificación importante de aquella hipótesis es que aquellos países donde nuevos grupos de poder reorientaron el patrón de desarrollo hacia la industrialización no siempre terminaron en crisis económicas y políticas; baste recordar el conspicuo ejemplo de México. De todas maneras, aun sin carácter general, ella tiene fundamento referida a varios países, entre los que figuran Argentina, Brasil y Chile.

¿Cuáles fueron las causas de la crisis de los regímenes reformistas y populistas? Quizá la principal haya radicado en la contradicción entre los requisitos de acumulación necesarios para impulsar la estrategia industrializadora y las presiones redistributivas que deben satisfacer aquellos regímenes. En las etapas iniciales esa contradicción pudo ser

11/ Esta especificación de la hipótesis general se presenta en F.H. Cardoso y E. Faletto, Dependencia y desarrollo en América Latina, Siglo XXI Editores, México, 1969.

controlada en buena medida gracias a la transferencia sectorial y social de excedentes generados por el sector primario exportador, pero ella reapareció con fuerza una vez que desaparecieron los factores que la mitigaban o surgían otros que la impulsaban. Por un lado, y debido a factores internos y externos, el sector primario exportador dejó de cumplir su papel de generador de excedente; por otro, la estrategia industrial, tal como estaba planteada, comenzó a mostrar signos de agotamiento originados ya sea en la crisis de una demanda limitada a mercados nacionales con una inadecuada distribución del ingreso, en la baja productividad y altos costos de su estructura sobreprotegida, o en la incapacidad de pasar a niveles de industrialización más complejos y exigentes; finalmente, la presión distributiva se ejerció cada vez con mayor fuerza.

En estas condiciones, como ha señalado Aníbal Pinto, ^{12/} se produce una disociación creciente entre el lento crecimiento económico y el rápido proceso de movilización social y política, que conduce a un manejo de la política económica de corto plazo que provoca profundos desequilibrios (monetarios, fiscales y de balance de pagos) que aceleran la crisis de los regímenes reformistas y populistas. Cuando este estado de crisis se prolonga en el tiempo -como sucedió en Argentina, Chile y Uruguay- se va produciendo una creciente polarización de las fuerzas en pugna y una correlativa radicalización ideológica, que se expresa típicamente en la expansión de grupos o ideologías "extremos" de derecha e izquierda. Todo ello abona el "sentimiento de amenaza" de las clases y grupos altos y medios que constituye el componente sicosocial que completa las condiciones internas que impulsan la aparición de los regímenes autoritarios.

Por cierto, no todos los regímenes autoritarios que han surgido en América Latina en ese caldo de cultivo -o sea, como reacción al peligro potencial o real representado por movimientos o gobiernos reformistas o populistas- aplican una política económica neoliberal; ejemplos a la mano los brindan los establecidos en Ecuador y Perú entre fines de los sesenta y principios de los setenta. Asimismo, la reorientación de la política

^{12/} A. Pinto, "La crisis social chilena: trasfondo, conflictos y consensos para la redemocratización", en El modelo económico ortodoxo y la redemocratización, Ediciones Vector, Santiago de Chile, 1981.

económica hacia un derrotero neoliberal, como consecuencia de los "desaciertos" populistas o reformistas, no ha requerido siempre el sustento de regímenes autoritarios; así lo indica la circunstancia actual de Colombia y Perú.

Como es natural, las complejas combinaciones que se advierten entre regímenes autoritarios y política económica neoliberal se explican en gran medida cuando se toman en consideración las condiciones concretas de cada situación nacional.

2. Si el análisis se orientase entonces hacia el estudio de las experiencias nacionales de aplicación de una política neoliberal la primera impresión que se obtendría sería la de que existe una gran variedad tanto entre los países como en un mismo país en diferentes momentos; esa variedad se manifiesta tanto en las políticas aplicadas como en los instrumentos utilizados, en la secuencia de su aplicación, en sus interrelaciones e, incluso, en las justificaciones teóricas. Por este motivo, con razón, David Felix ha sostenido que el monetarismo es un concepto "protéico". 13/

Sin embargo, es posible establecer cierto orden dentro de esa variedad. En principio, ellas se diferencian entre sí según la mayor o menor profundidad y amplitud con que se las aplica; mirando la cuestión desde esta perspectiva, podría sugerirse que existen dos tipos principales de aplicaciones recientes de la política económica neoliberal. Por un lado, las que podrían llamarse coyunturales pues los que las imponen argumentan que su finalidad es corregir desequilibrios -fiscales, monetarios y de balance de pagos-, favorecer la acumulación de capital, o introducir algunos cambios que, respetando en buena medida la estructura económica heredada, permitan mejorar la eficiencia productiva y aprovechar algunas oportunidades derivadas de los cambios en la economía internacional (expansión del comercio, liquidez financiera, etc.). Por otro, las estructurales, cuya finalidad no es limitada a lo correctivo o adaptativo,

13/ David Felix, "Latin American Monetarism in Crisis", IDS Bulletin, Sussex, Vol. 13, Nº 1, December 1981.

sino que se procura constituir a la política económica neoliberal en uno de los instrumentos principales de una estrategia orientada a transformar la sociedad donde ella se aplica; por esa misma pretensión estructural, estas aplicaciones de la política ortodoxa son más profundas que las coyunturales y se realizan durante lapsos bastante más prolongados, razones por las cuales requieren el fundamento de regímenes militares de tipo autoritario.

Pero además, a pesar de su variedad, todas las aplicaciones de políticas neoliberales tienen en última instancia un fundamento teórico común, un conjunto de supuestos analíticos y normativos sobre la naturaleza y funcionamiento de la economía, la sociedad y la política -sobre como son y como deberían ser- que justifican que se las pueda considerar, en un nivel superior de abstracción y generalidad, como un conjunto relativamente homogéneo. En efecto, a partir de ciertos supuestos sobre la naturaleza del hombre y sus tendencias fundamentales de comportamiento (en especial, sus derechos naturales, la procura de su interés personal, su racionalidad económica) el liberalismo propone organizar la economía, la sociedad y la política sobre ciertos principios (englobables genéricamente en el concepto de "sociedad capitalista de mercado") con el objeto de alcanzar ciertos fines entre los que destacan la libertad económica y política, la asignación eficiente de los recursos productivos y la distribución equitativa de los frutos generados.

Sería imposible esbozar siquiera todas las controversias que se han producido en torno a este paradigma, pero cabe sí plantear algunas que son particularmente relevantes para el tema de este ensayo, comenzando por el carácter supuestamente científico del mismo y de las propuestas de política que de él emanan. En efecto, sus partidarios pretenden a menudo legitimar sus propuestas señalando la diferencia que existiría entre ellas y las que surgen de otros paradigmas en relación al status científico, entendiendo por tal cosa básicamente el rigor lógico y el sometimiento reiterado y exitoso a la prueba de la experiencia.

A decir verdad, los partidarios del liberalismo económico han demostrado la misma humana debilidad que los sustentadores de otros

/paradigmas al

paradigmas al procurar defender al propio de los rigores de la refutación, inmunizándolo de la prueba empírica y convirtiéndolo en un dogma de fe. 14/ En algunas ocasiones argumentan -como L. Robbins- 15/ que las proposiciones básicas de su paradigma son hechos empíricos simples, indiscutibles y obvios, que no necesitan verificación alguna pues constituyen componentes corrientes de la experiencia cotidiana. Sin embargo, como se ha mostrado reiteradamente esos hechos obvios no son tales y, más bien al contrario, aparecen "irreales" frente a la experiencia cotidiana; valga en este sentido recordar las críticas al supuesto comportamiento racional de los consumidores y productores, y a la competencia perfecta.

Como es sabido, para enfrentar esta crítica sobre la falta de realismo de los supuestos principales Milton Friedman 16/ ha sostenido la existencia de dos tipos de pruebas empíricas: las que se orientan hacia la puesta a prueba directa de los supuestos y las que ponen a prueba de modo indirecto las predicciones que emanan de los supuestos; al rechazar la primera y subrayar la importancia de la segunda, concluye que el irrealismo de los postulados del paradigma liberal no influye sobre la validez del mismo, ya que ésta derivaría de su capacidad de predicción.

En su conocido ensayo, Koopmans advierte que no se justifica en modo alguno restringir la validez de las pruebas solamente a las que pueden hacerse de manera indirecta sobre las implicaciones de los supuestos, descartando las directas sobre estos últimos, a no ser que se quiera, justamente, inmunizar a esos supuestos. 17/ En efecto, en ciencias como la economía donde las pruebas experimentales son muy difíciles de realizar

14/ En realidad pueden hacérseles las mismas críticas que K. Popper hiciera a los partidarios del marxismo y del psicoanálisis; véase de este autor El desarrollo del conocimiento científico, Ed. Paidós, Buenos Aires, 1967, Cap. I.

15/ L. Robbins, Ensayo sobre la naturaleza y significación de la ciencia económica, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1951.

16/ Milton Friedman, "La metodología de la economía positiva", en Ensayos sobre economía positiva, Editorial Gredos, Madrid, 1967.

17/ T.C. Koopmans, "The Construction of Economic Knowledge", in Three Essays on the State of Economic Science, McGraw-Hill Book Co., New York, 1957.

y los resultados siempre inciertos y controvertibles por la gran cantidad de factores que no pueden ser controlados, los resultados de las pruebas indirectas son muy difíciles de evaluar, lo que permite atribuirse los éxitos y descartar las refutaciones, brindándole al paradigma una cierta invulnerabilidad. La experiencia reciente de aplicaciones de políticas neoliberales en los centros y en la periferia muestra con claridad la presteza con que sus partidarios explican los fracasos mediante argumentos que permiten que los mismos no afecten en absoluto la validez dogmática del paradigma; los problemas siempre radican en la aplicación -equivocada, incompleta, etc.- y no en fallas de las premisas básicas.

Esta obstinación de los liberales económicos -rasgo que, por cierto, comparten con la mayoría de los partidarios de las otras doctrinas- se explica debido a que sobre ellos prima el componente normativo sobre el propiamente analítico, convirtiendo sus postulados teóricos en principios éticos y políticos. En las experiencias latinoamericanas en que la política neoliberal se ha aplicado con mayor profundidad y amplitud se ha puesto en evidencia esta convicción por la firmeza con que aquéllos han impuesto su monopolio doctrinario en las ciencias sociales impidiendo la existencia y desarrollo de paradigmas contrapuestos.

De todas maneras, para cualquier demócrata convencido la cuestión no queda resuelta señalando la naturaleza "ideológica" del liberalismo económico pues, en realidad, la democracia es pasible de la misma crítica. En efecto, tanto el uno como la otra reposan sobre una combinación de principios surgidos del derecho natural y del utilitarismo. Por un lado, el liberalismo económico se afirma sobre los derechos a la propiedad y a la libertad económica, mientras que la democracia reposa sobre los relativos a la libertad, la igualdad y la participación políticas. Por cierto, ambos conjuntos de derechos pueden ser y han sido incompatibles y no existe criterio científico alguno que señale cual debería elegirse; la ciencia podrá decir cuál es la viabilidad de uno y otro en circunstancias dadas y cuáles son las consecuencias previsibles de la procura de cada uno de ellos, pero no puede evitar el dilema ético que se plantea en la elección. Por otro, ambas doctrinas se fundamentan también en la evaluación, supuestamente favorable, de sus consecuencias; desde la crítica de J. Bentham al derecho natural tanto el liberalismo económico como la democracia han apelado también al criterio de la "utilidad",

/argumentando sobre

argumentando sobre los beneficios que el establecimiento de "sociedades capitalistas de mercado" o "sociedades democráticas" traerían para la humanidad. Este criterio sitúa la controversia en un plano donde la contribución del análisis científico podría ser más provechosa pues se trataría de discutir los resultados del funcionamiento de ambos tipos de organización social en relación con objetivos sociales que se consideren valiosos.

3. Las recientes aplicaciones de política neoliberal en América Latina han demostrado una preocupación ostensible por solucionar los desequilibrios monetarios, fiscales y de balanza de pagos pero, junto a esta preocupación, también han procurado restablecer las condiciones institucionales básicas para el funcionamiento de una economía capitalista de mercado, sobre todo en aquellas aplicaciones de carácter estructural, alentados por las beneficiosas consecuencias que de ellas resultaría. Estas condiciones se pueden subdividir en dos tipos, estrechamente vinculados; por un lado, las relacionadas con el aspecto capitalista del concepto, como los derechos relativos a la propiedad privada del capital, la gestión privada de las empresas y la apropiación privada de los beneficios generados y, por otro, los vinculados al mercado, como la competencia, el sistema de precios y la libre disponibilidad de los factores productivos. En muchas de las acciones surgidas de aquellas políticas se advierte el interés por consolidar estas condiciones: por ejemplo, las del primer tipo por medio de la reducción de la función productiva y reguladora del Estado ("desestatización"), y las del segundo tipo por la "liberalización" de los mercados de bienes (especialmente, por medio de la "apertura comercial") y de factores (tanto de capitales como de trabajo).

La lucha por la imposición de estas condiciones ha sido una de las fuerzas más importantes en la historia universal de los últimos siglos, a tal punto que algunos la consideran el núcleo central de la misma 18/; lejos de ser un orden social "natural" -como creían los economistas

18/ K. Polanyi, The Great Transformation. The political and Economic Origins of our time, Beacon Press, Boston, 1957.

clásicos- se trata de una doctrina humana impulsada por muy poderosas fuerzas sociales bajo el estímulo de promesas que, en el plano económico, aseguran lograr una eficiente asignación de los recursos y una equitativa distribución de los beneficios.

Sin embargo, son muchos y desde hace mucho tiempo, los que han puesto en duda que aquellas condiciones hayan traído como consecuencia los beneficios esperados. Entre los pensadores latinoamericanos Raúl Prebisch ha sido uno de los que más han colaborado en esta crítica; valga sólo recordar que el fundamento de su pensamiento cepalino inicial -que suele denominarse "teoría latinoamericana del desarrollo"- radicaba en su evaluación negativa del funcionamiento del mercado en el plano internacional, tal como se manifestaba en la división internacional del trabajo de la época; en sus trabajos más recientes, como la obra ya citada, orientados en especial a analizar el funcionamiento del mercado dentro de las economías periféricas, ha insistido en su creencia de que éste carecería de horizonte temporal y social.

La carencia de horizonte temporal se ha puesto de manifiesto en los últimos años en las cuestiones relativas a los denominados "límites del crecimiento", a la sobreexplotación de los recursos naturales agotables y a la distorsión que el muy lento incremento de los precios del petróleo hasta 1973 introdujo en las estructuras productivas; todo lo cual no necesita mayor abundamiento.

La carencia por el mercado de horizonte social tiene quizá mayor importancia que la anterior pues limita de manera decisiva la capacidad de éste para asignar recursos y distribuir los bienes y servicios producidos de manera adecuada y equitativa. En términos sumarios, su crítica sostiene que el mercado no asigna de manera eficiente los recursos productivos porque esta asignación está orientada por la demanda, la que a su vez depende de una capacidad adquisitiva que está desigualmente distribuida en la población debido a que ella está moldeada por una estructura desigual en lo económico, social y político. Se trata de una especie de círculo vicioso cuyos extremos los constituyen la desigualdad distributiva y la asignación ineficiente de los recursos (que no satisfacen las necesidades reales sino la demanda efectiva), lo cual debilita

/también considerablemente

también considerablemente la pretendida soberanía del consumidor, que es una parte importante de la definición liberal de la libertad económica.

Sin embargo, estas falencias del mercado no deberían llevar a pensar, como subraya también A. Pinto, 19/ que se trata de un mecanismo que tendría que ser tirado al "basurero de la historia"; en realidad el mercado responde y refleja a la estructura económico-social que le sirve de fundamento y, en consecuencia, no es el causante de las distorsiones que ella le introduce. Si el mercado estuviese al servicio de una estructura con una capacidad adquisitiva distribuida de manera equitativa podría cumplir mucho mejor el cometido que de él se espera.

En este punto radica, quizá, una de las principales contradicciones internas del pensamiento liberal. Tal como se ha dicho, uno de sus fundamentos doctrinarios consiste en la afirmación de ciertos derechos económicos individuales a los que considera naturales, inalienables y precedentes con respecto a la sociedad y al Estado, tanto desde el punto de vista ético como histórico y político. Esta idea cumplió un papel decisivo en la lucha contra el absolutismo y se mantiene hasta hoy -junto con los derechos civiles y políticos- como la justificación última de la libertad. Sin embargo, estos derechos pueden convertirse en privilegios en la medida en que los que los poseen exigen una retribución social, independientemente de los fines o funciones sociales que cumplan; en otras palabras, los mismos derechos que en un momento histórico constituyeron el fundamento para la constitución de una sociedad más libre pueden tornarse en el elemento constitutivo de una estructura social privilegiada.20/

La controversia doctrinaria dentro mismo del liberalismo en torno a esta cuestión ha sido grande porque, como es sabido, la cuestión de la equidad distributiva no se resuelve apelando a la eficiencia de los óptimos paretianos -según los cuales una configuración distributiva es eficiente cuando es imposible modificarla para beneficiar a algunas personas sin

19/ A. Pinto, "Falsos dilemas y opciones reales en la discusión latino-americana actual", Revista de la CEPAL, Nº 6, Segundo semestre de 1978.

20/ Este es el argumento central que R.H. Tawney presenta en La sociedad adquisitiva, Alianza Editorial, Madrid, 1972.

perjudicar al mismo tiempo a otras- pues para un mismo conjunto de bienes existen muchas distribuciones eficientes. Por esta razón se ha debido apelar a otros criterios, como el principio de igualdad de oportunidades, que debería asegurar que todos aquellos que tienen el mismo nivel de talento, habilidad y voluntad de usarlos tuvieran las mismas perspectivas de éxito, sin tomar en consideración su posición en la sociedad. Sin embargo, este principio ha sido criticado no sólo porque basar la distribución en las dotes naturales puede ser tan arbitrario como hacerlo en las desigualdades económico-sociales, sino también porque la distribución de aquellas dotes está decisivamente influida por estas desigualdades. En estas circunstancias, la controversia dentro del liberalismo ha tendido a polarizarse. Por un lado, los que han propuesto una solución más igualitaria, como Rawls, 21/ quien afirma que las desigualdades económicas y sociales sólo se justifican si forman parte de un ordenamiento social orientado a mejorar la situación de los que están peor. Por otro, los que simplemente justifican la desigualdad existente, como Nozick, 22/ quienes critican a los que evalúan la distribución actual de riqueza o ingreso de acuerdo con principios abstractos de justicia sin considerar el proceso histórico mediante el cual esa distribución se conformó; si la distribución actual fuese el resultado de una distribución originaria justa, modificada por "transferencias" también justas, ella también sería justa aunque fuera a la vez profundamente desigual.

4. Otra crítica reiterada que se ha formulado a los intentos por establecer los principios e instituciones propios de una economía liberal ha sido el de que los mismos procuran no sólo funcionar de manera autónoma con respecto al resto de los principios e instituciones de los otros ámbitos de actividad humana sino que procuran imponerse a ellos, subordinándolos a su propia lógica; la economía de mercado procuraría ordenar a la sociedad a su imagen y semejanza. 23/ Esta cuestión tiene la mayor

21/ J. Rawls, A Theory of Justice, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 1971.

22/ R. Nozick, Anarchy, State and Utopia, Basic Books, New York, 1974.

23/ Este tema ha sido planteado, entre otros, por E. Heimann, Teoría social de los sistemas económicos, Ed. Tecnos, Madrid, 1968, y por K. Polanyi, The Great Transformation, op. cit.; posteriormente fue retomado por J. Medina en "El desarrollo y su filosofía" en Filosofía, educación y desarrollo, Siglo XXI, México, 1967.

/importancia referida

importancia referida a la educación, las artes y, sobre todo, a la política, pues está en la base de la separación que el pensamiento liberal establece entre economía y política, y de su doctrina del Estado subsidiario.

Ya se ha mencionado que la doctrina política del liberalismo se constituyó en la lucha contra el absolutismo, la que le dejó una impronta imborrable; el núcleo de la misma está orientado a proteger los derechos del individuo del poder del Estado. De aquí emana también la concepción clásica de la democracia liberal como sistema político cuya finalidad básica es garantizar la vigencia de los derechos individuales.

En favor de esta doctrina sólo bastaría decir que aquellos que reniegan de ella son los primeros en revalorarla cuando viven bajo una dictadura; en estos casos las "formalidades" de la democracia liberal son apreciadas en toda su significación. Sin embargo, cuando ella es utilizada de manera estrecha distorsiona la imagen que el pensamiento liberal tiene del Estado y de la democracia, contribuyendo a aumentar las diferencias doctrinarias.

Esta visión estrecha provoca una imagen incompleta de la estructura de poder en el pensamiento liberal, para el cual el poder que interesa conocer y controlar es el que emana del Estado; la concentración del poder económico y político en manos privadas siempre le ha merecido una atención mucho menor, lo que se pone de manifiesto en la importancia de las acciones "desestatizantes" de las políticas neoliberales recientes, y en el escaso interés que conceden a las tendencias crecientes a la concentración privada del poder.

Infortunadamente, la impronta perdurable de su doctrina política originaria ha contribuido para que el pensamiento liberal no comprenda cabalmente el sentido del proceso histórico que se manifiesta a través de la democratización y de la expansión del Estado. El origen de la cuestión radica en que en la lucha por establecer los principios institucionales que sirven de base al orden liberal se desligó a la economía del Estado para permitirle un funcionamiento libre de las imposiciones y arbitrios de éste, procurando establecer un sistema donde se invirtieran las relaciones, poniendo al Estado al servicio de una economía controlada

/privadamente. Esta

privadamente. Esta inversión de las relaciones de la sociedad y el Estado con la economía fueron históricamente novedosas pues en todas las civilizaciones anteriores esta última había estado subordinada al orden social en el que estaba inmersa y las cuestiones acerca de qué, quién, cómo, cuánto y para quién producir eran respondidas con criterios extra-económicos.

La relativa autonomía y aun predominio de la economía fue variable en las distintas experiencias concretas de desarrollo capitalista pero en muchas de ellas constituyó la causa principal de un considerable crecimiento; sin embargo, este proceso tuvo, sobre todo en sus etapas iniciales, consecuencias sociales de vastos alcances. En efecto, los principios e instituciones liberales fueron una especie de "molino satánico" (Polanyi) que entremezclaba de nuevas maneras los ingredientes de la sociedad; por cierto, para que esa mezcla fuera posible los ingredientes sociales tuvieron que ser "liberados" y puestos a disposición del novedoso y supremo mecanismo. Este proceso de "liberación" afectó a todos los "factores productivos", pero el que tuvo consecuencias sociales más directas fue el sometimiento de la fuerza de trabajo a las denominadas leyes del mercado.

La historia es conocida y no cabe repetirla, como también lo es la reacción de los grupos sociales desfavorecidos por ese proceso, quienes en muchos casos mediante los instrumentos democráticos influyeron directamente o a través del aparato del Estado para controlar, corregir, complementar o evitar las consecuencias más negativas del despliegue relativamente autónomo de la economía. Esa es la razón principal que está por detrás de la expansión del aparato del Estado y, en consecuencia, si la lucha antiestatista del liberalismo inicial fué democratizante en tanto se opuso al predominio económico y político de un Estado autocrático y absolutista, la actual es antidemocrática pues ataca a un Estado que, pese a sus ambigüedades y falencias, es en buena medida el producto de las tendencias democráticas; de manera que el mismo principio aplicado de manera estrecha por los liberales en circunstancias históricas distintas los ha llevado a la negación de algunos de sus principales valores intrínsecos.

/En síntesis,

En síntesis, la exploración de algunos de los principios sobre los que se asienta el liberalismo económico ha permitido poner de manifiesto varias de las críticas más importantes que se le han formulado, en especial sobre el carácter científico de sus análisis y recomendaciones de política, la capacidad que posee para asignar los recursos productivos de manera eficiente y con perspectiva de largo plazo y para distribuir de manera equitativa los frutos de la actividad económica, y su aptitud para convertirse en sustento de un tipo de organización social donde predominen la libertad económica y política, y la democracia.

Por cierto, de esas críticas no resulta que todos los principios del liberalismo económico deberían ser descartados sino, más bien, que deberían ser recuperados en un marco teórico y normativo distinto. En efecto, los principios e instituciones que sustentan al mercado son condiciones importantes de la libertad económica y política y pueden contribuir a una asignación y distribución más eficientes, pero no pueden ser impuestos sin considerar la estructura económico-social subyacente; el mercado no corregirá las desigualdades y distorsiones de esa estructura sino que las reproducirá, e incluso, a menudo, las aumentará como sucede cuando la preocupación por la eficiencia conduce a una mayor concentración.

Algo semejante sucede con su doctrina política pues es indudable que al atacar la concentración del poder económico y político en manos del Estado está apuntando en una dirección que en general es adecuada. Pero ese criterio no puede establecerse sin tomar en consideración la naturaleza concreta del Estado; no puede aplicarse del mismo modo a un Estado absoluto en manos de una oligarquía que a otro democrático en poder de un gobierno libremente elegido. Ni puede tratarse de la misma forma a un aparato estatal cuya función principal es garantizar el dominio económico y político de una clase privilegiada que a otro cuya acción ha estado dirigida, en buena medida, por la voluntad de corregir o paliar los desajustes y desigualdades generados por el funcionamiento de un mercado libre.

/Si el

Si el liberalismo se empeña en establecer las condiciones para la existencia de una economía de mercado y de un Estado subsidiario sin importarle las condiciones en que ella se realiza y las consecuencias que trae aparejado sobre la sociedad, incluso apoyándose en regímenes autoritarios, no sólo reniega de sus propios valores sino que, además, tampoco logrará alcanzar los objetivos manifiestos que anhela.

5. Al quedar en evidencia la distancia existente entre expectativas y resultados en las experiencias recientes de aplicaciones de políticas económicas liberales es conveniente tratar de encontrar el sentido más profundo o latente que las explicaría, procurando ir más allá de la declaración manifiesta de propósitos de aquellos que las ponen en vigencia. Por cierto, no se trata de descubrir intenciones encubiertas sino de insertar las políticas neoliberales en contextos teóricos o de acción que hagan posible comprenderlas de manera más cabal.

Las reflexiones teóricas que se han hecho sobre esta cuestión en América Latina muestran una considerable variedad de enfoques, los que derivan no sólo de preferencias teóricas sino también de los problemas peculiares de las realidades concretas que se analizan. Sin embargo, esa misma diversidad brinda una imagen bastante amplia de los marcos teóricos en los cuales se sitúa la reflexión crítica sobre los principales problemas económicos y políticos de la región. Aunque sería imposible brindar una visión completa de los mismos cabe hacer referencia a sus principales orientaciones.

En primer lugar, en todos los estudios sobre el tema se subraya de una manera u otra que una finalidad siempre presente en la aplicación de las políticas neoliberales es enfrentar las crisis económicas y políticas; en términos genéricos, ello se refiere al restablecimiento de las condiciones que permitan un funcionamiento estable y ordenado de los mecanismos de formación y apropiación del excedente propios de una economía capitalista de mercado, lo que en términos políticos implica la imposición de un régimen político coherente con esa finalidad económica. Ya se ha hecho referencia a la obra reciente de R. Prebisch, quien se ha preocupado de explorar en detalle las causas económicas y políticas de

/las crisis,

las crisis, la forma en que ellas afectan a los mecanismos que rigen el funcionamiento de los sistemas capitalistas en la periferia y la reacción de los grupos económicamente dominantes. En el mismo sentido, A. Canitrot, al analizar la situación argentina de los últimos años, ha subrayado el papel que se ha otorgado al mercado como instrumento para establecer una disciplina social que regule las relaciones económicas de una manera supuestamente objetiva, impersonal y no discriminatoria. El proceso económico y político habría llevado al país, según la élite gobernante, a una situación que resulta inmanejable de acuerdo a las reglas democráticas por el poder electoral, la ineficacia para gobernar y la proclividad izquierdista del peronismo, ante los cuales la política neoliberal funcionaría como instrumento decisivo para restablecer la disciplina social. 24/

En segundo lugar, también se ha señalado la necesidad de explorar en detalle el tipo de organización económica -patrón o estilo de desarrollo- que las aplicaciones neoliberales recientes estarían contribuyendo a crear o mantener a fin de garantizar una solución más estable a los problemas económicos que estarían impulsando tanto las crisis de esta índole como las políticas, y adecuarse a los cambios en la economía mundial. Desde este punto de vista los enfoques divergen bastante aunque en muchos casos no se trata que unos señalen aspectos que otros ignoran sino más bien de diferencias en el énfasis que cada uno coloca sobre los que le parecen más importantes. De todos modos, hasta mediados de los años setenta se tendía a creer que esos nuevos patrones de desarrollo consistían en estrategias diversas que siempre tenían por finalidad impulsar el proceso de industrialización.

De acuerdo con este punto de vista, por ejemplo, S. Lichtensztein 25/ afirma que el sentido que ha guiado a la política económica de los países más avanzados de América Latina en las últimas décadas sólo puede

24/ A. Canitrot, Teoría y práctica del liberalismo. Política antiinflacionaria y apertura económica en la Argentina, 1976-1981, Estudios CEDES, Buenos Aires, Vol. 3, Nº 10, 1980. Véase también su polémica con M. Mora y Araujo en Desarrollo Económico, Buenos Aires, Nº 83, Diciembre de 1981.

25/ S. Lichtensztein, "Sobre el enfoque y el papel de las políticas de estabilización en América Latina", Economía de América Latina, Nº 1, México, 1978.

ser comprendido como parte de una estrategia cuya finalidad ha sido la formación, mantenimiento y expansión de un patrón de desarrollo -que denomina "oligopólico internacionalizado"- que considera característico de la etapa que el capitalismo dependiente atraviesa desde la segunda postguerra. En la etapa de formación del mismo habrían prevalecido las políticas antiinflacionarias, que procuraban contraer la demanda con fines recesivos, a fin de contribuir a la concentración oligopólica y a la transnacionalización de la estructura productiva; en las etapas de mantenimiento y expansión tenderían a aplicarse políticas expansivas por medio de una inflación controlada con el objeto de incrementar el excedente y la rentabilidad de las empresas, y propiciando una apropiación selectiva del mismo por los grupos dominantes, lo que contribuiría también a reforzar su poder político.

Cuando esta perspectiva es aplicada de manera más específica al análisis de la industrialización destacan algunos aspectos estrechamente vinculados: el "agotamiento" de la industrialización sustitutiva en su etapa "fácil", las causas que la provocaron, la naturaleza de la crisis que ello provoca, y la búsqueda de una salida a la misma por medio de un nuevo patrón de industrialización que implica un alto grado de transnacionalización o internacionalización; naturalmente, el sentido de las políticas neoliberales es buscado en el interior de estos procesos.

Orientando su análisis en esta dirección, pero teniendo a la vista sobre todo a la Argentina de los años sesenta, G. O'Donnell 26/ cree que las principales políticas neoliberales destacan como parte de una estrategia orientada a la "profundización" de la estructura productiva. Tomando como base algunos de los elementos de los diagnósticos de la CEPAL de principios de los años sesenta sobre la industrialización sustitutiva -que criticaban su sobreprotección, su excesiva diversificación, su concentración en la producción de bienes finales, su orientación

26/ G. O'Donnell, "Reflexiones sobre las tendencias de cambio del Estado burocrático autoritario", Revista Mexicana de Sociología, Vol. XXXIX, Nº 1, Enero-Marzo de 1977.

exclusiva hacia el mercado interno, con sus secuelas de estancamiento, inflación y crisis de balance de pagos- afirma que aquella estrategia global procura la integración vertical de la industria hacia su base (bienes de capital e insumos) y hacia su infraestructura física y energética, por medio de la penetración y predominio de las empresas transnacionales. A su juicio, esta penetración requiere condiciones económicas y políticas que aseguren una rentabilidad estable de sus inversiones. Entre las condiciones económicas destacan las establecidas por medio de políticas neoliberales referidas a la ampliación y apropiación privada del excedente y al estímulo a las inversiones extranjeras; entre las políticas las que conciernen al establecimiento de un sólido orden político -lo que se lograría por medio de la imposición de Estados "burocrático autoritarios"- que estabilice el proceso político brindando el horizonte que requieren las inversiones a largo plazo.

Otras interpretaciones hacen hincapié en que la transnacionalización de la estructura industrial y su orientación hacia la producción de bienes de consumo duradero -al menos como sector de "punta"- requiere una transformación del perfil de la demanda para asemejarla a la de los países centrales, permitiendo entonces que las transnacionales utilicen la tecnología y las economías de escala que le son propias. Pero la transformación del perfil de la demanda en países que tienen niveles de ingreso per cápita muy inferiores a los de los centros requiere una política regresiva de distribución del ingreso a fin de crear un estrato que posea capacidad adquisitiva de bienes durables. 27/ Las políticas neoliberales habrían sido, en algunos casos, 28/ el instrumento idóneo para conformar una demanda efectiva coherente con la oferta proveniente de una industria moderna y transnacionalizada.

27/ A. Pinto, "Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente en América Latina" en A. Pinto (comp.) Inflación: raíces estructurales, México, Fondo de Cultura Económica, 1973.

28/ Así lo afirma J. Serra para el Brasil. Véase "As desventuras do economicismo: tres tesis equivocadas sobre a conexão entre autoritarismo e desenvolvimento," Dados, Rio de Janeiro, Nº 20, 1979.

En tercer lugar, y sobre todo desde mediados de los años setenta, se han puesto en duda las interpretaciones que suponían que las estrategias para reorientar la organización económica eran nuevas modalidades -transnacionalizadas- de impulsar la industrialización. Las experiencias actuales en el cono sur de América Latina indican que más bien deben considerarse como estrategias que procuran integrar las economías periféricas en la mundial, sin que ello suponga necesariamente -ventajas comparativas de por medio- una mayor o mejor industrialización. 29/ Podría hipotetizarse que la integración entre centros y periferia -a través de las "aperturas" comercial y financiera- podría influir sobre el desarrollo industrial de acuerdo al nivel preexistente del mismo, provocando desde una regresión hacia un modelo primario exportador hasta una mayor "profundización" de la estructura industrial. En algunos casos existiría cierta animosidad frente a la industria como consecuencia de la convicción que la única forma de erradicar las crisis económicas y políticas provocadas por el populismo es cambiando de raíz la estructura económica que ha generado la base social, política y sindical, que sirve de sustento a esos regímenes. 30/ De todos modos, la aplicación de políticas neoliberales tendría en estos casos la finalidad principal de hacer posible e impulsar una mayor integración de la economía periférica en la mundial.

Por estas razones, no resulta extraño que Furtado 31/ haya llamado la atención sobre el hecho de que el rasgo común de la política económica de los últimos años -cualesquiera sean los otros objetivos que se persigan- es la penetración financiera externa. Por un lado, el proceso de transnacionalización de la economía mundial impulsa el establecimiento de un sistema financiero internacional privado, extraordinariamente concentrado,

29/ H. Assael, "La internacionalización de las economías latinoamericanas: algunas reservas", Revista de la CEPAL, Nº 7, Abril de 1979, y A. Ferrer, "El monetarismo en Argentina y Chile", Comercio Exterior, Vol. 31, Nºs. 1 y 2, Enero y Febrero de 1981.

30/ A. Canitrot, op. cit., sostiene que ese habría sido el propósito en Argentina.

31/ C. Furtado, "Transnacionalização e monetarismo", Pensamiento Iberoamericano, Nº 1, Madrid, 1982.

que posee una enorme liquidez alimentada por el déficit en cuenta corriente de los Estados Unidos y los saldos positivos de los países exportadores de petróleo; por otro, los países de la periferia están siempre necesitados de recursos externos, sea por los recurrentes problemas del escaso ahorro interno y el desequilibrio externo generados por su mismo desarrollo, por problemas externos, o por el afán de satisfacer el consumo conspicuo de artículos importados de los estratos de altos ingresos. En estas condiciones, la política neoliberal cumple la función de legitimar ese endeudamiento e intenta crear las condiciones para la internacionalización plena de los sistemas monetarios y financieros de la periferia. El "super monetarismo" culminaría abogando por la integración total de las corrientes comerciales y financieras y por la eliminación de la autonomía de las autoridades monetarias locales que no tendrían razón de ser ante un sistema que se regularía de manera automática.

III. CONCLUSION: LA UTOPIA DE LA SOCIEDAD DEMOCRATICA

1. Los principios e instituciones democráticos tienen una relación compleja, ambivalente y a menudo contradictoria con las condiciones económicas y sociales que han caracterizado a América Latina. El proceso de modernización ha generado fuerzas sociales y políticas que a menudo han sobrepasado las barreras de contención y la capacidad de respuesta de la democracia -problema que parecería no limitarse al período de transición sino acompañar siempre al despliegue de aquel proceso- y también ha contribuido al crecimiento de la burocratización y tecnificación de las actividades políticas, que pueden debilitar, o aun eliminar, la expresión de la voluntad popular. Por su parte, el desarrollo económico requiere que sus mecanismos principales, referidos en especial a los procesos de acumulación y asignación de recursos, funcionen en un medio ambiente político que sea estable y coherente con sus finalidades, lo que no siempre puede ser proporcionado por la democracia. Si el desarrollo económico es procurado mediante las instituciones y mecanismos capitalistas la democracia encuentra

/dificultades adicionales

dificultades adicionales para sobrevivir debido, en última instancia, al tipo de conflictos políticos que se producen en una sociedad de clases, donde la desigualdad coexiste con un nivel de racionalidad política que obstaculiza la vigencia de cualquier principio de legitimidad.

Cuando la peculiar circunstancia histórica de América Latina es observada a través de los prismas de la modernización y del desarrollo para determinar las posibilidades de la democracia, el diagnóstico no es tampoco demasiado favorable. La visión de Medina Echavarría ayudó a esbozar los problemas que enfrenta la conformación de una sociedad moderna en los países de América Latina por la mixtura heterogénea de elementos tradicionales y modernos y la incapacidad de todos los grupos sociales para liderar un proceso que establezca de manera firme los soportes de la misma; a su vez, R. Prebisch contribuyó a poner en evidencia las contradicciones que se producen entre la democracia y los principios y mecanismos que rigen el funcionamiento del capitalismo en la periferia, con los consiguientes conflictos y crisis económicos y políticos.

Si la lente se acerca aún más a la historia latinoamericana de las últimas décadas se pueden examinar los avatares de la democracia durante las crisis económicas y políticas de los regímenes oligárquicos y el surgimiento de nuevas estrategias económicas orientadas a la industrialización e impulsadas por regímenes políticos reformistas y populistas; justamente, la crisis de tales estrategias y regímenes permite esbozar las características de los surgidos en algunos casos para sustituirlos. Estos últimos con sus principios autoritarios de gobierno y su pretensión de restablecer algunos de los mecanismos de las economías capitalistas de mercado, colocan nuevos y considerables obstáculos a la democracia.

2. El panorama no parece muy alentador para la democracia, y constituye una de las razones principales por las cuales algunos demócratas se han dejado seducir por el autoritarismo, sobre todo convencidos de que éste brindaría una cuota considerablemente mayor

/de eficiencia

de eficiencia económica frente a los problemas del desarrollo; recuérdese, por ejemplo, el desaliento con que B. Moore concluye su análisis sobre el desarrollo de la India.^{32/}

Sin embargo, afortunadamente para los demócratas, son muchos los regímenes autoritarios latinoamericanos que tampoco han destacado por su eficiencia; esto es cierto sobre todo para los autoritarismos "tradicionales", aunque los "modernos" no han estado a cubierto de la crítica. A la inversa, existen bastantes ejemplos de regímenes democráticos que han logrado ritmos considerables de crecimiento económico. En este sentido, al examinar el desarrollo brasileño desde la postguerra, J. Serra concluye que el crecimiento económico y las transformaciones de la estructura productiva no fueron incompatibles con la existencia de regímenes democráticos y que el rápido ritmo de expansión que se logró entre 1968 y 1974 no fué el resultado de la mayor eficiencia de un orden político no democrático sino sobre todo de las favorables condiciones económicas internas y externas.^{33/}

Asimismo, si el autoritarismo político no es una condición necesaria para lograr un crecimiento económico acelerado, la democracia pareciera ser a menudo imprescindible para que el mismo se oriente hacia la satisfacción de las necesidades de la mayoría de la población; en efecto, la desigualdad económica y social y la falta de democracia suelen aparecer tan unidas que podría afirmarse que el establecimiento de una sociedad

^{32/} "En todo caso, si es que han de darse cambios, siempre habrá necesidad de un fuerte elemento de coerción. De no producirse algún milagro técnico que permita a cada campesino indio cultivar abundancia de víveres en un vaso de agua o en una escudilla de arena, se tendrá que aplicar el trabajo de un modo mucho más eficaz, introducir adelantos técnicos y hallar medios para abastecer a los habitantes de las ciudades. Siempre será menester o bien una coerción disfrazada a escala masiva, como en el modelo capitalista, por ejemplo el japonés, o una coerción más directa próxima al modelo socialista. Lo trágico del caso es que los pobres siempre cargarán con los costos más onerosos de la modernización, lo mismo si se emprende bajo auspicios socialistas que bajo auspicios capitalistas. La única justificación para imponérselos es que, sino, estarían cada vez peor. Tal y como están las cosas, el dilema es ciertamente cruel. Cabe compadecer a los responsables de zanjarlo. Pero negar que existe es el colmo de la irresponsabilidad intelectual y política", op. cit., pp. 330-331.

^{33/} J. Serra, op. cit.

más igualitaria requiere un sistema político más democrático. En este sentido, se ha subrayado que ésta puede ser una de las consecuencias económicas más importantes del creciente proceso de democratización en el Brasil.^{34/} El autoritarismo no garantiza que se alcance un alto ritmo de crecimiento pero, si éste se lograra, tendería a ser del tipo que se ha dado en llamar "concentrador y excluyente". Esto es así no sólo por los mecanismos concentradores que pueden regir al proceso económico sino también por la naturaleza propia de los regímenes autoritarios que tienden tanto a perpetuarse en el poder -por un temor creciente a la eclosión de las presiones democráticas contenidas- como a concentrar los beneficios del sistema en la élite dominante; por cierto, ambos rasgos fueron señalados por el pensamiento liberal desde sus inicios.

En realidad, los defectos y limitaciones de los regímenes autoritarios -mucho más visibles cuando se vive en ellos- han colaborado siempre para mantener vivo el ideal de la democracia y evitar que sean muchos los demócratas que posterguen a la democracia en favor de la supuesta eficiencia económica del autoritarismo. Sin embargo, la confusión persiste y no debe extrañar que algunos demócratas convencidos se hayan sentido fuera de lugar en los últimos años al pregonar sus principios.^{35/}

Para salir de la confusión que se ha creado entre la prioridad axiológica y las interrelaciones empíricas del autoritarismo, el desarrollo económico y la democracia sólo cabe, al demócrata, afirmar la validez de sus propios principios. En este sentido, Medina Echavarría siempre subrayó que la democracia se fundamenta en sus propios valores que no son, en modo alguno, el subproducto de condiciones económicas ni están subordinados a los principios económicos; en última instancia constituye

^{34/} P. Sampaio Malan, Desenvolvimento econômico e democracia. A problemática mediação do Estado (mimeo).

^{35/} En un trabajo reciente, F.H. Cardoso se preguntaba "¿No seremos nosotros -los que hablamos de democracia- esqueletos de dinosaurios amontonados en algún depósito arqueológico de la historia?". "La democracia en las sociedades contemporáneas", Crítica y Utopía, Nº 6, 1982.

un ideal político que debe ser procurado por su valor intrínseco.^{36/} En otras palabras, los demócratas tendrían que tener la independencia de criterio para liberarse de su subordinación a los valores del desarrollo económico, y la audacia para proponer su propia utopía de la sociedad democrática.

Empero, la lucha por los valores democráticos no significaría descartar o menospreciar los propios del desarrollo económico sino colocarlos dentro del marco que aquéllos brindan; asimismo, no debería hacer perder de vista las condiciones económicas y sociales que favorecen o perjudican su emergencia y consolidación; desde este punto de vista las páginas precedentes sólo constituyen una muestra de la naturaleza y magnitud del desafío que enfrenta la concreción de aquella utopía. Desde este punto de vista, y en relación al tema principal de este ensayo, debería extraerse la conclusión que las sociedades capitalistas de mercado que intentan establecerse en América Latina por medio de políticas neoliberales no constituyen un suelo favorable para la democracia. Por un lado, los mecanismos que rigen su funcionamiento son en parte incompatibles con ella; por otro, las formas concretas de organización económica y política que le son características -con sus rasgos típicos de autoritarismo, concentración e internacionalización- parecen particularmente incompatibles; finalmente las fuerzas sociales y políticas que sustentan este tipo de sociedades ya no constituyen en modo alguno la avanzada de la libertad y la democracia, sino que son los abanderados de la eficiencia económica y del orden político que satisface sus propios intereses. A decir verdad, la experiencia mundial de las últimas décadas ha puesto de manifiesto con dramatismo que ni las sociedades capitalistas de mercado -al menos en su versión periférica- ni las socialistas "realmente existentes" representan formas de organización económica y social donde puedan encajarse con facilidad las formas políticas democráticas.

^{36/} La obra de José Medina Echavarría (selección y estudio preliminar por A. Gurrieri), Editorial del Instituto de Cooperación Iberoamericano, Madrid, 1980.

3. La elaboración de una estrategia orientada a construir una sociedad democrática requiere dar una respuesta a las cuestiones cruciales relativas al tipo de democracia que se desea alcanzar y a las fuerzas sociales que le servirán de soporte. Naturalmente, ambas cuestiones deberían tener respuestas diferentes y apropiadas a las distintas situaciones concretas de cada país latinoamericano; sin embargo, pueden hacerse también algunas reflexiones generales.

En cuanto al tipo de democracia, la propia evolución de ésta indica que no puede restringirse a reclamar la vigencia y proteger los derechos civiles, políticos y sociales, por muy importantes que éstos sean. En las sociedades latinoamericanas, para la mayoría de la población estos derechos no constituyen libertades existentes que se deben proteger sino, más bien, facultades que se deben conquistar. La democracia tiene entonces que cumplir la función adicional, y a menudo prioritaria de servir como instrumento de liberación orientado hacia la creación de una sociedad nueva.^{37/}

A fin de cumplir esta función, tienen que fortalecerse o crearse los mecanismos que permitan la participación de la población en las decisiones importantes para ella. Esto implica, en principio, realizar una evaluación crítica del modo en que ha funcionado el sistema de partidos y los órganos representativos y, a la vez, considerar todas aquellas nuevas formas de organización social y de mecanismos institucionales que podrían contribuir a alcanzar aquel objetivo participatorio. Si se considera que la situación normal en América Latina es la inexistencia de instituciones representativas o, en el mejor de los casos, el debilitamiento creciente de los Parlamentos frente a Ejecutivos que se burocratizan y tecnocratizan con rapidez, se tendrá la verdadera dimensión de este desafío.

La construcción de una democracia liberadora y participatoria no puede limitarse al nivel de las relaciones políticas sino que debe

^{37/} G. Burdeau, La democracia, Ediciones Ariel, Barcelona, 1970.

transformar la organización económica y social para hacerla coherente con sus principios, de modo que contribuya a fortalecerla y no a destruirla. La tarea que enfrentan los demócratas en este aspecto es considerable, la que debe comenzar por liberarse de mitos y esquemas de pensamiento rígidos, a fin de diseñar estrategias flexibles y adecuarlas a las circunstancias nacionales e internacionales.

De seguro, todos los demócratas estarán de acuerdo con Samuelson cuando, examinando a los países subdesarrollados señaló los peligros de la "democracia populista" y del "capitalismo fascista" pero les resultaría insuficiente su consejo de "promover las cualidades humanas de la economía mixta a la par que se conserva la eficiencia del mecanismo de mercado". 38/ A decir verdad, ese fué exactamente el punto de partida de la propuesta cepalina elaborada entre fines de los cuarenta y principios de los cincuenta 39/ que, al cabo de los años transcurridos, debería ser sometida a una profunda evaluación crítica. Sin embargo, algunas de sus sugerencias todavía se mantienen vigentes pues alientan a varias propuestas recientes de transformación de la política económica. 40/

Afortunadamente, existen algunos estudios que brindan orientaciones sobre los caminos que podrían seguirse para elaborar una estrategia económica coherente con una sociedad democrática, entre los cuales cabe mencionar los abarcados en el concepto de "otro desarrollo", las exploraciones sobre "estilos alternativos de desarrollo" 41/ y, sobre todo, la propuesta que ha elaborado R. Prebisch sobre la base de su idea del

38/ P. A. Samuelson, The World Economy at Century's End, ensayo presentado al Congreso Mundial de Economistas, México, 1980, p.35.

39/ Véase La obra de Prebisch en la CEPAL (selección y estudio preliminar por A. Gurrieri), Fondo de Cultura Económica, México, 1982.

40/ Véase, por ejemplo, O. Muñoz, "Distribución del ingreso y democracia", Crítica y Utopía, Nº 1, Buenos Aires, 1979.

41/ A. Pinto, "Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina", Revista de la CEPAL, Nº 1, 1976; E.V. Iglesias, "Desarrollo y equidad. El desafío de los años ochenta", Revista de la CEPAL, Nº 15, Diciembre de 1981.

uso social del excedente.^{42/} La búsqueda de una vía democrática hacia el desarrollo se ha visto perturbada por la desorientación del pensamiento económico reformista y la desgastante controversia con el neoliberalismo; sin embargo, es necesario formular alternativas concretas a corto plazo pues ya se manifiestan claramente los síntomas de la crisis neoliberal. La tarea dista de ser fácil pues debe quebrar el círculo vicioso según el cual esta reorganización económica y social es condición para la existencia de la democracia y, a la vez, la misma no podría llevarse a cabo sin establecer previamente una verdadera democracia participatoria.^{43/}

Finalmente, en cuanto a las fuerzas sociales que podrían sustentar e impulsar el establecimiento de una sociedad democrática habría que reiterar en cada circunstancia nacional la pregunta que Medina se hiciera hace veinte años sobre las que servirían de soporte a la modernización. ¿Cuáles son las fuerzas sociales que podrían servir de base para la construcción de una sociedad democrática? Por cierto, ya no hay lugar para la creencia de que -como en los centros- la burguesía será la portadora de la democratización; el estilo de desarrollo reciente, como se ha dicho, la convierte más bien en una fuerza contraria a los ideales democráticos. Los vastos y heterogéneos sectores medios presentan una imagen ambivalente; por un lado, han sido atraídos por el consumismo y aprecian el orden de los regímenes autoritarios -en especial, cuando han existido profundas crisis económicas y políticas-; por otro, siguen contribuyendo con contingentes humanos importantes a los movimientos reformistas y democráticos, tanto los de naturaleza propiamente política, como estudiantil, de la Iglesia, y otros. Los sectores populares urbanos y rurales parecen estar lejos de poder convertirse en todos los países en actores decisivos; sin embargo, a veces con su fuerza sindical y política, y otras con medios más violentos, han librado luchas importantes por la democracia.

^{42/} R. Prebisch, op. cit., Sexta parte. Véase también A. Di Filippo, "Mercado y democracia, 1982" (que se publicará próximamente en El Trimestre Económico de México).

^{43/} C.B. Macpherson, The Life and Times of Liberal Democracy, Oxford University Press, 1979.

En todas las circunstancias, de manera a veces sorprendente, los valores democráticos persisten; la razón de su fuerza radica en que, a pesar de todas sus falencias y excesos, ellos constituyen el único principio legítimo de autoridad política.

